



■ La légitimité passe par la croissance

JEAN PISANI-FERRY

Pour une institution, il y a deux manières d'être légitime et de le rester. La première repose sur la qualité des procédures de décision, la seconde sur les résultats. Lors du référendum, les citoyens ont été interrogés sur les règles et procédures prévues par le projet de Constitution. Mais il semble bien que, plutôt que de se prononcer sur les engrenages, ils aient exprimé leur désapprobation à l'égard de ce que produit la machinerie communautaire.

Tous les sondages de sortie des urnes livrent en effet le même message : la situation économique et sociale a été la première motivation du « non ». Les enquêtes indiquent aussi que les citoyens européens ont une idée assez claire de ce qu'est l'Union. Ils y voient une construction à dominante économique et la jugent donc sur ses performances dans ce domaine. Comment le leur reprocher, d'ailleurs ? Le marché unique, l'euro ou le programme de Lisbonne n'ont-ils pas été présentés comme des moyens de relancer la croissance ? Or celle-ci déçoit année après année, singulièrement dans la zone euro. Il y a là un profond facteur de délégitimation de l'Union qu'aucune initiative institutionnelle ne peut corriger.

Il y a donc plus que jamais urgence à définir et mettre en oeuvre un programme de croissance pour l'Europe. Ce printemps, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté (mais sans enthousiasme) la nouvelle version de la stratégie de Lisbonne. Après avoir dressé un bilan sans complaisance des résultats obtenus jusqu'ici, la Commission a proposé une série d'inflexions : des objectifs moins nombreux, un suivi moins tatillon des initiatives nationales. On peut approuver, ou critiquer, chacun de ces amendements. Mais l'essentiel n'est pas là : si les résultats attendus font défaut, c'est moins du fait de la dispersion des efforts ou du caractère bureaucratique des procédures qu'en raison de la faible incitation qu'ont les Etats à agir de concert.

Pendant des décennies, la méthode communautaire pour stimuler la croissance a été l'intégration. Réduction des barrières douanières, marché unique, euro : l'approche était finalement la même. Au fur et à mesure, cependant, le coût politique des avancées économiques a augmenté. Il ne s'agissait en effet plus de protections aux frontières, mais de régulations économiques et sociales, comme l'a bien montré le débat sur la directive Bolkestein.

L'innovation principale de Lisbonne a été de flanquer cette approche traditionnelle de dispositifs visant à coordonner sagement les politiques de réforme des Etats membres, dans des domaines comme le marché du travail, où l'Union a peu de compétences et encore moins de moyens d'action. On ne s'est cependant pas assez demandé pour quelles raisons ces Etats devaient se coordonner - et de fait, ils ne l'ont guère fait.

Il peut y avoir à une telle coordination deux motifs principaux, de nature différente. Le premier est que les politiques des uns affectent la performance des autres, et qu'il y a donc un intérêt collectif à agir de concert. C'est l'argument classique en faveur de la coordination budgétaire. Sauf exception - la recherche en est une -, elle s'applique cependant assez mal aux

politiques structurelles. Un pays qui améliore sa productivité conserve l'essentiel des bénéfices de son action. Il a donc peu de raisons d'être freiné par l'inertie de ses partenaires.

Le second argument est qu'en comparant systématiquement les politiques et les performances l'Union aide à distinguer « ce qui marche » de « ce qui ne marche pas ». Elle informe donc les gouvernements et les citoyens, qui peuvent alors exercer leur jugement par le vote. Cependant les électeurs ne sont pas nécessairement à même d'identifier les politiques « qui marchent », parce qu'ils jugent sur des résultats qui dépendent d'un ensemble d'actions complémentaires conduites dans différents domaines, et aussi, souvent, de la chance. Au total, comme le conclut le rapport pour le CAE de Guido Tabellini et Charles Wyplosz, si afficher des indicateurs est utile, il n'y a pas trop à attendre de la coordination des politiques structurelles au sein de l'Union européenne.

En revanche, les motifs à la coordination au sein de la zone euro sont plus convaincants. La participation à la même zone monétaire crée une interdépendance spécifique qui va bien au-delà de celle qui existe au sein de l'Union. Un gouvernement dont la politique améliore le potentiel de croissance non inflationniste crée en effet une marge de manoeuvre supplémentaire pour une baisse des taux de la Banque centrale dans l'ensemble de la zone. Mais, dans le même temps, cette baisse des taux est, pour un pays qui agit seul, moindre qu'elle ne serait s'il bénéficiait de l'autonomie monétaire. Lorsque les réformes sont politiquement et/ou économiquement coûteuses à court terme, la faiblesse de l'accompagnement macroéconomique escompté peut alors dissuader un gouvernement de les entreprendre. En l'absence de coordination, l'interdépendance par la monnaie limite l'incitation à agir par peur des coûts immédiats de l'action. Réciproquement, la Banque centrale n'a pas de raisons de faire confiance aux gouvernements. C'est la paralysie.

Un programme de croissance doit répondre à ces difficultés. Au niveau de l'Union à 25, cela implique de mettre l'accent non sur l'intégration en tant que telle, mais sur les domaines dans lesquels elle est le plus porteuse de croissance : par exemple, les infrastructures nécessaires au développement des échanges avec les nouveaux membres, le brevet communautaire, ou les services à valeur ajoutée. Cela implique aussi de centrer la coordination des réformes sur les domaines où de vraies interdépendances peuvent être identifiées, comme par exemple la recherche universitaire.

Au niveau de la zone euro, cela justifie de lier davantage politiques macroéconomiques et politiques structurelles. La réforme du Pacte de stabilité, qui prévoit de donner une perspective inter-temporelle et de prendre en compte les politiques suivies dans l'appréciation de la situation budgétaire des Etats, est une étape dans la bonne direction. Il faudrait aussi que la Banque centrale reconnaisse la complémentarité entre sa politique et les réformes auxquelles elle invite les Etats et que, sans compromettre son indépendance, elle fasse clairement savoir que, si les gouvernements agissent, elle est disposée à soutenir la demande. Dans la phase difficile qu'elle traverse, et pour retrouver un dynamisme aujourd'hui évanoui, la zone euro a besoin que les différents acteurs de la politique économique prennent le risque de se faire mutuellement confiance.

JEAN PISANI-FERRY est directeur du « think tank » européen Bruegel.